

**Beretning til statsrevisorerne
om
vedligeholdelse af statens
bygninger**

**November 2005
RB A202/05**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode	12
A. Indledning	12
B. Formål	14
C. Afgrænsning.....	14
D. Metode	15
III. Er lovgrundlaget for vedligeholdelse og renovering klart?	17
A. Ansvar for bygningsvedligeholdelse.....	17
B. Formålet med bygningsvedligeholdelse	18
C. Gennemførelse af bygningssyn.....	19
IV. Indeholder bevillingsbestemmelser mv. konkrete forudsætninger vedrørende bygningsvedligeholdelse?	21
A. Generelle bevillingsforudsætninger for vedligeholdelse	21
B. Bevillingsforudsætninger i de politiske flerårsaftaler	23
V. Sikrer institutionerne, at bygningernes vedligeholdelsesstand opretholdes?	27
A. Institutionernes beslutningsgrundlag for prioritering af vedligeholdelsen	27
B. Institutionernes gennemførelse af vedligeholdelse	31
VI. Vil de statslige bygningers vedligeholdelsesstand, herunder even- tuelle efterslæb, fremgå af de omkostningsbaserede regnskaber?	39
A. Principper for værdiansættelse af statens bygninger.....	40
B. Bygningernes bogførte værdi.....	41

Beretning om vedligeholdelse af statens bygninger

I. Resumé

1. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen omhandler vedligeholdelse af statens bygninger.

2. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 10. november 2004 Rigsrevisionen om en tværgående undersøgelse af vedligeholdelse af statens ejendomme og bygninger, hvor staten har vedligeholdelsespligten.

Rigsrevisionen redegjorde i et faktuel notat af 21. januar 2005 om tilrettelæggelsen af en sådan undersøgelse, og statsrevisorerne tog notatet til efterretning på deres møde den 18. februar 2005.

3. Staten ejer i alt bygninger svarende til et areal på godt 6 mio. m², jf. Statens Ejendomsinformationssystem. Heraf har forsvaret det største areal, svarende til ca. 36 %. Herefter følger Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger, der administrerer en række uddannelsesinstitutioners ejendomme (bl.a. universiteter, arkitektskoler og musikkonservatorier), og Slots- og Ejendomsstyrelsen, der administrerer hovedparten af de statslige kontorejendomme, med arealer svarende til henholdsvis 21 % og 10 % af statens samlede bygningsareal. Kriminalforsorgen, der bl.a. administrerer statsfængslerne, tegner sig for 5 % af det samlede areal.

4. Det overordnede formål for Rigsrevisionens undersøgelse har været at vurdere vedligeholdelsen af statens bygninger.

Undersøgelsen har haft følgende delformål:

- Er lovgrundlaget for vedligeholdelse og renovering klart?
- Indeholder bevillingsbestemmelser mv. konkrete forudsætninger vedrørende bygningsvedligeholdelse?
- Sikrer institutionerne, at bygningernes vedligeholdelsesstand opretholdes?

- Vil de statslige bygningers vedligeholdelsestand, herunder eventuelle efterslæb, fremgå af de omkostningsbaserede regnskaber?

5. Beretningen omhandler vedligeholdelse af de bygninger, hvor staten er ejer og har vedligeholdelsespligten.

Beretningen behandler primært de løbende vedligeholdelsesaktiviteter, som skal sikre, at bygningernes vedligeholdelsestand opretholdes, og i mindre grad større vedligeholdelses- og renoveringsprojekter. For så vidt angår vurderingen af lovgrundlaget indgår dog både vedligeholdelse og renovering.

6. Undersøgelsen har konkret omfattet bygninger, hvis vedligeholdelsesansvar hører under forsvaret, Kriminalforsorgen, Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger (SFoU) samt Slots- og Ejendomsstyrelsen (SES). Disse bygninger repræsenterer ca. 72 % af statens samlede bygningsareal.

Undersøgelsen dækker perioden 2001-2004.

7. Beretningen har været forelagt de respektive ministerier i udkast, og ministeriernes bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

Er lovgrundlaget for vedligeholdelse og renovering klart?

8. Rigsrevisionen finder, at lovgrundlaget for vedligeholdelse og renovering med et par undtagelser er klart.

Denne vurdering er baseret på, at reglerne definerer, hvem der har ansvaret for bygningsvedligeholdelse. Desuden beskriver reglerne formålet med det bygningssyn, som ejerne skal sikre bliver gennemført, og hvordan synet skal tilrettelægges. Det fremgår af reglerne, at bygningssynet både skal sikre, at bygningernes vedligeholdelsestand opretholdes, og samtidig tage hensyn til de bevillingsmæssige rammer. Formålet med synet er derfor mindre klart, idet der kan opstå en modstrid mellem den fagligt set nødvendige vedligeholdelse og institutionens økonomiske ramme. Samtidig angiver reglerne ikke et vedligeholdelsesniveau, som bygningerne skal holdes på. Reglerne fastsætter heller ikke, hvor hyppigt der skal foretages tilsyn på bygninger, der ikke er fredede eller er arkitekturhistorisk værdifulde.

Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet i beskrivelsen af bygningssynet bør præcisere, at synet skal baseres på bygningsfaglige vurderinger, mens det efterfølgende kan overlades til bygningsejeren at afgøre, hvilke vedligeholdelsesarbejder det er muligt at gennemføre inden for den økonomiske ramme. Rigsrevisionen kan desuden anbefale, at Finansministeriet i reglerne fastsætter en nedre grænse for tilsynshyppigheden for bygninger, der ikke er fredede eller er arkitekturhistorisk værdifulde, fordi meget lange tidsrum mellem synene svækker den statslige ejers beslutningsgrundlag på området.

Indeholder bevillingsbestemmelser mv. konkrete forudsætninger vedrørende bygningsvedligeholdelse?

9. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at de generelle bevillingsbestemmelser ikke indeholder konkrete forudsætninger vedrørende bygningsvedligeholdelse, men der har i de politiske flerårsaftaler på forswarets og Kriminalforsorgens områder indgået enkelte forudsætninger af betydning for bygningsvedligeholdelse.

Denne vurdering bygger på, at de generelle bevillingsbestemmelser, dvs. bevillingslove og -vejledninger mv., ikke indeholder konkrete krav til institutionernes vedligeholdelsesaktiviteter, herunder et bestemt niveau for vedligeholdelsen.

De 2 seneste forsvarsforlig indeholder besparelser på forswarets ordinære bygge- og anlægsprojekter for at overholde den samlede økonomiske ramme. Ordinære bygge- og anlægsprojekter omfatter også større vedligeholdelses- og renoveringsarbejder, og Forsvarsministeriet har orienteret forligspartierne om, at disse besparelser vil medføre, at vedligeholdelsesstandarderne på forswarets bygninger vil forringes yderligere. Ministeriet orienterede endvidere om de vedligeholdelsesmæssige efterslæb på forswarets bygninger.

På Kriminalforsorgens område blev der i den forrige flerårige bevillingsaftale for 1999-2003 reserveret i alt 310 mio. kr. til ekstraordinær vedligeholdelse af bygninger. Det fremgår af en tidligere beretning (nr. 15/02 om flerårsaftalen for Kriminalforsorgen i 1999-2003) fra Rigsrevisionen, at Justitsministeriet, da det stod klart, at kun ca. 100 mio. kr. i den ovenfor nævnte aftale blev anvendt til vedligeholdelse, burde have rapporteret mere fyldestgørende til for-

ligspartierne om konsekvenserne for bygningernes vedligeholdelsesstand på længere sigt.

I den politiske aftale for Kriminalforsorgen for 2004-2007 er der ikke afsat ekstraordinære midler til vedligeholdelse. Undersøgelsen viser, at forligspartierne forud for indgåelsen af aftalen var orienteret om behovet for vedligeholdelse af Kriminalforsorgens bygninger.

Sikrer institutionerne, at bygningernes vedligeholdelsesstand opretholdes?

10. Rigsrevisionen finder, at institutionerne i varierende grad sikrer, at bygningernes vedligeholdelsesstand opretholdes, og at 2 af de undersøgte institutioner har et stort efterslæb på vedligeholdelsen.

Forsvaret

11. Undersøgelsen har vist, at forsvaret ikke i tilstrækkelig grad har overblik over vedligeholdelsesstanden samt vedligeholdelsesbehovet for såvel den enkelte bygning som for forsvarets bygninger som helhed. Forsvaret gennemfører kun i mindre omfang regelmæssige syn på de undersøgte bygninger, og synsrapporterne indeholder ikke anvisning og prissætning af vedligeholdelsesarbejder og angiver heller ikke, hvilke arbejder der bør prioriteres højest. De vedligeholdelsesplaner, som forsvaret havde udarbejdet i relation til de undersøgte bygninger, er prissat, men de redegør i nogle tilfælde ikke for de nødvendige vedligeholdelsesarbejder.

Forsvaret er inde i en omstillingsfase og har bl.a. i perioden 2001-2004 solgt bygninger samt igangsat bygge- og anlægsprojekter for ca. 1,3 mia. kr., som ifølge forsvaret også omfatter større vedligeholdelsesarbejder. I en omstillingsfase er overblik over bygningernes vedligeholdelsesstand særlig nødvendigt for at sikre, at vedligeholdelsesprojekterne i størst muligt omfang målrettes mod det langsigtede behov for bygninger. Forsvaret bør herved være opmærksom på, at det kan være fornuftigt at nedprioritere vedligeholdelsen af bygninger, som ikke skal eller må vurderes ikke at skulle anvendes af forsvaret på længere sigt.

Uanset aftaler om besparelser i de 2 seneste forsvarsforlig har forsvaret over en længere årrække oparbejdet et vedligeholdelsesmæssigt efterslæb, og forsvaret har derfor kun

delvist sikret, at bygningernes vedligeholdelsesstand oprettholdes. Forsvaret har skønnet det vedligeholdelsesmæssige efterslæb på forsvarets bygninger pr. 1. januar 2004 til ca. 1,5 mia. kr., som dog forventes reduceret med ca. 0,2 mia. kr., da det efterfølgende i det nuværende forsvarsforlig er besluttet at afhænde en række bygninger. Omvendt indeholder skønnet ikke forsvarets lejeboliger i Nyboder, som også repræsenterer et betydeligt vedligeholdelsesmæssigt efterslæb. Det er Rigsrevisionens vurdering, at skønnet er behæftet med usikkerhed. Forsvaret har dog allerede iværksat initiativer til at gennemføre en ny vurdering af vedligeholdelsesstanden, der skal sikre ensartede opgørelser.

Forsvarets mål er, at en væsentlig del af efterslæbet er indhentet i 2009 og resten i 2015. Forsvaret har oplyst, at der i forligsperioden 2005-2009 vil blive anvendt 1,25 mia. kr. til dækning af både almindelig vedligeholdelse og indhentning af efterslæbet. Der vil blive foretaget en prioriteret anvendelse af beløbet i forbindelse med en revurdering af efterslæbets omfang. Prioriteringen vil blive gennemført under en helhedsbetragtning, hvor både vedligeholdelse samt de strukturelle og ordinære bygge- og anlægsprojekter i forligsperioden inddrages.

Forsvaret har tillige i forligsperioden planlagt bygge- og anlægsprojekter for i alt 1,5 mia. kr. i forbindelse med tilpasningen af forsvarets bygningsmasse. Derudover forventer forsvaret i perioden at igangsætte ordinære bygge- og anlægsprojekter for i alt ca. 1 mia. kr. Der er i beløbene ikke taget højde for renoveringen og moderniseringen af Nyboder. Forsvaret forventer, at disse bygge- og anlægsprojekter, som omfatter såvel nybyggeri, modernisering som renovering, vil få en positiv afledt effekt på bygningernes vedligeholdelsesstand.

Administration og vedligeholdelse af forsvarets bygninger vil fra 2006 blive centraliseret i en nyoprettet myndighed, Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste. Forsvaret forventer på den baggrund, at resurserne til vedligeholdelse fremover bliver udnyttet bedre, ligesom styringen på området vil blive forbedret.

Kriminalforsorgen

12. Undersøgelsen har vist, at Kriminalforsorgen har et tilfredsstillende beslutningsgrundlag for bygningsvedligeholdelsen, der er opdateret og indeholder en prioritering og

prissætning af de løbende vedligeholdelsesarbejder. På de undersøgte bygninger har Kriminalforsorgen stort set gennemført de anbefalede vedligeholdelsesarbejder med højeste prioritet, men bygningernes vedligeholdelsesstand varierer fra god til ikke tilstrækkelig. Kriminalforsorgen sikrer således kun delvist, at bygningernes vedligeholdelsesstand opretholdes.

Kriminalforsorgen har ikke siden 1998 på overordnet niveau opgjort det samlede efterslæb på bygningsvedligeholdelsen, men har i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse vurderet, at opgørelsen af efterslæbet stadig er gældende, og at efterslæbet i 2005 efter pristalsregulering udgør ca. 1,6 mia. kr. Efterslæbet skyldes til dels, at en stor del af Kriminalforsorgens bygningsmasse er af ældre dato, hvilket medfører et stort vedligeholdelsesbehov. Beløbet på ca. 1,6 mia. kr. bygger ikke på en vurdering af bygningernes aktuelle vedligeholdelsesstand og er derfor usikkert. I betragtning af at Kriminalforsorgens bygninger kun udgør 5 % af statens samlede bygningsmasse, er det Rigsrevisionens vurdering, at et vedligeholdelsesefterslæb af en sådan størrelse indikerer en dårlig vedligeholdelsesstand på Kriminalforsorgens område.

Rigsrevisionen kan konstatere, at der ikke foreligger konkrete planer for, hvordan efterslæbet skal nedbringes, og finder, at Kriminalforsorgen bør udarbejde en langsigtet plan herfor.

SFoU

13. Undersøgelsen viste, at bygningernes vedligeholdelsesstand på SFoU's område opretholdes. SFoU gennemfører de anbefalede vedligeholdelsesarbejder med højeste prioritet.

SES

14. Undersøgelsen har vist, at bygningernes vedligeholdelsesstand på SES' område er opretholdt, og at der i perioden 2001-2004 har været en mindre samlet forbedring af bygningernes vedligeholdelsesstand. Undersøgelsen har desuden vist, at SES gennemfører de anbefalede vedligeholdelsesarbejder med højeste prioritet.

Vil de statslige bygningers vedligeholdelsesstand, herunder eventuelle efterslæb, fremgå af de omkostningsbaserede regnskaber?

15. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at de statslige bygningers vedligeholdelsesstand, herunder eventuelle efterslæb, ikke vil fremgå af de omkostningsbaserede regnskaber.

Formålet med at indregne bygninger i balancen i statens omkostningsbaserede regnskaber er at vise deres regnskabsmæssige værdi. Bygninger under Kriminalforsorgen og forsvaret værdiansættes ved anvendelse af den offentlige ejendomsvurdering, mens bygninger under SFoU og SES værdiansættes til henholdsvis genopførelsesværdi og markedsværdi af en privat ejendomsrådgiver ved konkret besigtigelse. I alle principperne for værdiansættelse af bygninger indgår vedligeholdelsesstanden som et af flere elementer.

Ifølge de generelle regler for omkostningsbaserede regnskaber afskrives bygningerne jævnt over 50 år uden hensyntagen til deres vedligeholdelsesstand.

Undersøgelsens resultater:

Rigsrevisionen vurderer, at ikke alle institutionerne vedligeholder bygningerne tilfredsstillende.

Vurderingen er baseret på følgende resultater:

- Lovgrundlaget for vedligeholdelse og renovering er med et par undtagelser klart.
- De generelle bevillingsbestemmelser indeholder ikke konkrete forudsætninger vedrørende bygningsvedligeholdelse, men der har i de politiske flerårsaftaler på forsvarets og Kriminalforsorgens områder indgået enkelte forudsætninger af betydning for bygningsvedligeholdelse. Forsvaret har således haft mulighed for at udskyde større vedligeholdelses- og renoveringsarbejder, mens Kriminalforsorgen har skullet gennemføre ekstraordinær vedligeholdelse.
- Forsvaret har ikke et opdateret overblik over bygningernes vedligeholdelsesstand.
- Uanset aftaler om besparelser i de 2 seneste forsvarsforlig har forsvaret over en længere årrække oparbejdet et vedligeholdelsesmæssigt efterslæb, og forsvaret har derfor kun delvist sikret, at bygningernes vedligeholdelsesstand opretholdes.

- I en omstillingsfase er overblik over bygningernes vedligeholdelsesstand særlig nødvendigt for at sikre, at vedligeholdelsesprojekterne i størst muligt omfang målrettes mod det langsigtede behov for bygninger.
- Kriminalforsorgen sikrer kun delvist, at bygningernes vedligeholdelsesstand opretholdes, men har et tilfredsstillende grundlag for prioriteringen af vedligeholdelsen og overblik over bygningernes vedligeholdelsesstand.
- Kriminalforsorgen har oparbejdet et betydeligt efterslæb på vedligeholdelsen af bygningerne og bør udarbejde en langsigtet plan for indhentelse heraf.
- SFoU og SES har vedligeholdt tilstrækkeligt til at opretholde bygningernes vedligeholdelsesstand.
- De statslige bygningers vedligeholdelsesstand og eventuelle efterslæb vil ikke fremgå af de omkostningsbaserede regnskaber.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

16. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen omhandler vedligeholdelse af statens bygninger.

17. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 10. november 2004 Rigsrevisionen om en tværgående undersøgelse af vedligeholdelse af statens ejendomme og bygninger, hvor staten har vedligeholdelsespligten.

Undersøgelsen skulle især omfatte følgende forhold:

- a. regelgrundlaget for henholdsvis vedligeholdelse og renovering
- b. bevillingsforudsætninger for vedligeholdelse
- c. gennemførelsen af vedligeholdelse på udvalgte områder
- d. de systemer eller metoder, som de statslige myndigheder anvender i forbindelse med vurdering af ejendommens værdi.

- e. en redegørelse for, hvorledes de statslige myndigheder i forbindelse med statens overgang til omkostningsbaseret regnskab opgør værdierne af de statsligt ejede ejendomme, bygninger og arealer.

18. Rigsrevisionen redegjorde i et faktuel notat af 21. januar 2005 om tilrettelæggelsen af en sådan undersøgelse, og statsrevisorerne tog notatet til efterretning på deres møde den 18. februar 2005.

19. Staten ejer i alt bygninger svarende til et areal på godt 6 mio. m², jf. Statens Ejendomsinformationssystem. Heraf har forsvaret det største areal, svarende til ca. 36 %. Herefter følger Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger, der administrerer en række uddannelsesinstitutioners ejendomme (bl.a. universiteter, arkitektskoler og musikkonservatorier), og Slots- og Ejendomsstyrelsen, der administrerer hovedparten af de statslige kontorejendomme, med arealer svarende til henholdsvis 21 % og 10 % af statens samlede bygningsareal. Kriminalforsorgen, der bl.a. administrerer statsfængslerne, tegner sig for 5 % af det samlede areal.

20. En stor del af de bygninger, som de statslige institutioner selv ejer, anvendes til at dække den pågældende institutions eller ministerområdes egne lokalebehov. Dette gælder fx forsvaret og Kriminalforsorgen. Ansvar for bygningsvedligeholdelsen er placeret under de enkelte ministerområder, og udgifterne til vedligeholdelse afholdes typisk over de pågældende institutioners driftsbevillinger.

For bygningerne under Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger og Slots- og Ejendomsstyrelsen, som har status af statslige ejendomsvirksomheder, er ansvaret for bygningsvedligeholdelsen imidlertid delt mellem ejer og lejer. Bygningerne her udlejes til andre statslige institutioner eller i mindre omfang til private mod en leje, der er fastsat ud fra en vurdering af den enkelte ejendom. Huslejeindtægterne skal dække ejendomsvirksomhedens driftsudgifter, herunder også udgifter til den udvendige vedligeholdelse af bygningerne. Den indvendige, lejerelaterede vedligeholdelse af bygningerne varetages typisk af lejerne.

B. Formål

21. Det overordnede formål for Rigsrevisionens undersøgelse har været at vurdere vedligeholdelsen af statens bygninger.

Undersøgelsen har haft følgende delformål:

1. Er lovgrundlaget for vedligeholdelse og renovering klart?
2. Indeholder bevillingsbestemmelser mv. konkrete forudsætninger vedrørende bygningsvedligeholdelse?
3. Sikrer institutionerne, at bygningernes vedligeholdelsesstand opretholdes?
4. Vil de statslige bygningers vedligeholdelsestand, herunder eventuelle efterslæb, fremgå af de omkostningsbaserede regnskaber?

Statsrevisorernes anmodning besvares i delformålene på følgende måde:

- Statsrevisorernes pkt. a om regelgrundlag, pkt. b om bevillingsforudsætninger og pkt. c om vedligeholdelsens gennemførelse behandles i henholdsvis delformål 1, 2 og 3.
- Statsrevisorernes pkt. d om systemer og metoder til vurdering af ejendommenes værdi og pkt. e om værdiopgørelsen i forbindelse med overgang til omkostningsbaseret regnskab behandles begge i delformål 4.

C. Afgrænsning

22. Beretningen omhandler vedligeholdelse af de bygninger, hvor staten er ejer og har vedligeholdelsespligten. Der er ingen klare definitioner i bevillingsbestemmelser mv. af begreberne vedligeholdelse og renovering. Rigsrevisionen har i forbindelse med vedligeholdelse af bygninger sondret mellem vedligeholdelse, hvis formål er løbende at opretholde bygningens vedligeholdelsesstand, og renovering, der har til formål at give bygningens vedligeholdelsesstand et større løft via udskiftning af gamle bygningsdele med nye. Begrundelsen for at igangsætte renoveringsarbejder kan være mangel på løbende vedligeholdelse med dertil hørende

forfald eller et ønske om modernisering, fx fornyelse af bade- og toiletforhold eller overgang til energiruder.

Beretningen behandler primært de løbende vedligeholdelsesaktiviteter, som skal sikre, at bygningernes vedligeholdelsesstand opretholdes, og i mindre grad større vedligeholdelses- og renoveringsprojekter. For så vidt angår vurderingen af lovgrundlaget indgår dog både vedligeholdelse og renovering.

23. Undersøgelsen er afgrænset til den udvendige vedligeholdelse af de statslige bygninger. Institutionernes egne opgørelser af vedligeholdelsesmæssige efterslæb omfatter dog både indvendig og udvendig vedligeholdelse. Undersøgelsen har ikke omfattet statens øvrige ejendom som fx infrastruktur og udendørsarealer.

24. Undersøgelsen har konkret omfattet bygninger, hvis vedligeholdelsesansvar hører under forsvaret, Kriminalforsorgen, Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger (SFoU) samt Slots- og Ejendomsstyrelsen (SES). Disse bygninger repræsenterer tilsammen ca. 72 % af statens samlede bygningsareal. Derudover omfatter undersøgelsen tillige Finansministeriet for så vidt angår vurderingen af lovgrundlaget og sammenhængen mellem vedligeholdelsen af statens bygninger og omkostningsbaserede regnskaber.

Undersøgelsen dækker perioden 2001-2004.

D. Metode

25. Rigsrevisionen har som grundlag for undersøgelsen gennemgået relevante regler og forudsætninger for bygningsvedligeholdelse i love, bevillingslove, forligstekster, cirkulærer mv. Derudover har Rigsrevisionen gennemført interview samt brevvekslet med de undersøgte institutioner. Rigsrevisionen har gennemgået institutionernes interne retningslinjer og forretningsgange på vedligeholdelsesområdet.

26. Rigsrevisionen har til undersøgelsen udvalgt 3 bygninger/bygningskomplekser under hver institution:

- forsvaret: Hvorup Kaserne, Marineanløbsstation København, Flyvestation Skalstrup

- Kriminalforsorgen: Statsfængslet i Nyborg, Statsfængslet i Renbæk og Arresthuset i Frederikshavn
- SFoU: Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole, Danmarks Pædagogiske Forsøgscenter og Aalborg Universitet.
- SES: Danmarks Statistik, Frederiksholms Kanal 21-23 samt Patent- og Varemærkestyrelsen.

Rigsrevisionen har besøgt Hvorup Kaserne, Marineanløbsstation København, Statsfængslet i Nyborg, Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole og Danmarks Statistik.

Formålet med besigtigelserne har været dels at besigtige bygningerne og kontrollere, om planlagte vedligeholdelsesarbejder er blevet udført, dels at undersøge, hvordan vedligeholdelsesopgaven er tilrettelagt i praksis. Rigsrevisionen har i forbindelse med besigtigelserne gennemgået synsrapporter og andre relevante dokumenter i relation til vedligeholdelsen af de pågældende bygninger. Rigsrevisionen har desuden interviewet bygningssagkyndige og de ansvarlige for vedligeholdelsen.

Rigsrevisionen har for de øvrige, udvalgte bygninger/bygningskomplekser primært baseret undersøgelsen på en gennemgang af de 2 seneste synsrapporter. Rigsrevisionen har undersøgt, om vedligeholdelsesarbejder, der er vurderet som hastende i synsrapporterne, er blevet udført.

For større bygningskomplekser har gennemgangen omfattet et udvalg af bygninger.

27. Rigsrevisionen har desuden undersøgt, hvad der har ligget til grund for institutionernes egne opgørelser over et eventuelt efterslæb på bygningernes vedligeholdelse.

28. Rigsrevisionen har ikke undersøgt, om institutionerne gennemfører vedligeholdelsen på den for staten økonomisk mest fordelagtige måde.

29. Beretningen har været forelagt de respektive ministerier i udkast, og ministeriernes bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

III. Er lovgrundlaget for vedligeholdelse og renovering klart?

30. Rigsrevisionen har gennemgået reglerne om vedligeholdelse af statens bygninger, som er fastsat i cirkulære nr. 160 af 10. december 2002 om vedligehold af statens bygninger og cirkulære nr. 9833 af 15. december 2003 om gennemførelse af statslige byggearbejder. Begge cirkulærer er udstedt i medfør af lov nr. 228 af 19. maj 1971 om statens byggevirkksomhed mv. (statsbyggeloven) med senere ændringer. Derudover har Rigsrevisionen gennemgået relevante dele af ”Bygherrevejledningen – Forskrifter og generelle retningslinjer for statens byggevirkksomhed” fra december 2003.

31. Ved vurderingen af lovgrundlaget har Rigsrevisionen lagt til grund, at et klart lovgrundlag kræver, at reglerne definerer, hvem der har ansvaret for vedligeholdelsen, beskriver formålet med vedligeholdelsen og foreskriver, hvordan tilsyn med bygningerne skal gennemføres.

32. Statsbyggeloven fastsætter, at opførelse, om- og tilbygning af statsbygninger og anlæg skal ske på den for staten økonomisk mest fordelagtige måde under hensyntagen til den påtænkte anvendelse og fremtidige drift, jf. § 1.

I cirkulære nr. 160 om vedligehold af statens bygninger er der fastsat nærmere regler om, at der skal gennemføres bygningsmæssige tilsyn med statens bygninger og installationer. I cirkulære nr. 9833 om gennemførelse af statens byggearbejder er der fastsat nærmere retningslinjer for den økonomiske og regnskabsmæssige behandling af statens byggesager. Sidstnævnte cirkulære omfatter statsligt nybyggeri, tilbygning, ombygning, vedligehold og hovedindsættelse af statens bygninger og de ejendomme og lokaler, der er lejet af staten.

A. Ansvar for bygningsvedligeholdelse

33. Det er vedkommende fagminister, der har ansvar for opførelse, om- og tilbygning af statens bygninger og administration af de nødvendige bevillinger dertil, jf. statsbyggelovens § 3.

I cirkulære om vedligehold af statens bygninger samt cirkulære om gennemførelse af statslige byggearbejder specificeres den enkelte styrelses og bygningsejers ansvar.

34. For så vidt angår mindre byggerier kan de statslige styrelser uden byggeadministration selv forestå byggerier, der anslås til mindre end 3,5 mio. kr. (ekskl. moms, grundkøbessum og grundkøbsomkostninger). Såfremt den samlede byggeudgift er større end 3,5 mio. kr., skal der søges om rådgivende bistand fra SES.

35. Reglerne for de 2 statslige ejendomsvirksomheder SFoU og SES er bl.a. fastsat i aktstykke nr. 331 af 4. september 2000 om SEA-ordningen. Virksomhederne indgår en lejekontrakt med lejerne af bygningerne. Kontrakterne følger principperne i erhvervslejeloven, hvis ikke andet er aftalt. Ifølge erhvervslejeloven har ejeren ansvaret for den udvendige vedligeholdelse, mens lejereren har ansvaret for den indvendige, lejerrelaterede vedligeholdelse.

SFoU og SES har således ansvaret for den udvendige vedligeholdelse af de bygninger, som de 2 institutioner ejer. Ifølge cirkulære om gennemførelse af statslige byggearbejder er SFoU og SES ligeledes som bygningsejere forpligtet til at varetage bygherrerollen på byggeopgaver, som relaterer sig til rollen som udlejer og ejer af bygningen samt på brugerdefinerede om- og tilbygninger samt hovedindsættelser, hvor byggeudgifterne kan modsvares af en huslejeforhøjelse.

B. Formålet med bygningsvedligeholdelse

36. Formålet med cirkulæret om vedligehold af statens bygninger er at sikre et arkitektonisk og teknisk forsvarligt og et i økonomisk henseende rationelt bygningssyn med alle statens bygninger, jf. § 2. Cirkulæret dækker ligeledes tilsyn med friarealer (gårdrum, havearealer mv.), der hører til bygningerne.

37. Der skelnes i cirkulæret mellem et arkitektonisk vedligeholdelsessyn og et teknisk vedligeholdelsessyn.

Det arkitektoniske syn har til formål at sikre, at bygningernes arkitektoniske, brugsmæssige og tekniske stand opretholdes på den økonomisk mest fordelagtige måde, samt at sikre, at den energimæssige standard om muligt forbed-

res. Tilsynet skal inden for de bevillingsmæssige rammer tage sigte på, at bygninger både indvendigt og udvendigt fremtræder i forsvarlig bygningsmæssig stand. Desuden skal tilsynet gøre opmærksom på muligheden for at genoprette ændringer af værdifulde træk i det arkitektoniske formsprog og stille forslag til nødvendige genopretningsarbejders gennemførelse, jf. § 10, stk. 1.

Det tekniske vedligeholdelsessyn har til formål at sikre, at installationerne til enhver tid fungerer tilfredsstillende, jf. § 10, stk. 2.

38. Cirkulæret beskriver ikke formålet med vedligeholdelsesaktiviteterne og heller ikke et vedligeholdelsesniveau, som bygningerne skal holdes på. Derimod beskriver cirkulæret formålet med det bygningssyn, som ejerne skal sikre bliver gennemført.

Cirkulæret beskriver, at det arkitektoniske tilsyn både skal sikre, at bygningernes vedligeholdelsesstand opretholdes, og samtidig tage hensyn til de bevillingsmæssige rammer. Formålet med det arkitektoniske tilsyn er derfor mindre klart, idet der kan opstå en modstrid mellem den vedligeholdelse, som vurderes nødvendig ud fra et fagligt synspunkt, og den vedligeholdelse, som er mulig inden for den økonomiske ramme.

C. Gennemførelse af bygningssyn

39. Ifølge cirkulæret om vedligehold af statens bygninger skal der som nævnt gennemføres bygningsmæssige tilsyn og tilsyn med de tekniske installationer for alle statens bygninger.

40. Statens bygninger skal alle klassificeres som henholdsvis gruppe 1 og 2. Gruppe 1 omfatter samtlige fredede bygninger samt andre bygninger, der er arkitekturhistorisk værdifulde, er udtryk for værdifuld tidstypisk byggeskik, har særlig historisk eller kulturel værdi, eller har særlig miljømæssig værdi som værdifulde elementer i by- eller landskabsbilledet. Alle andre bygninger tilhører gruppe 2.

41. Tilsynet med gruppe 1-bygninger foretages normalt af kongelige bygningsinspektører, som udvælges hertil af SES. I særlige tilfælde, hvor der fx kræves særligt kendskab til funktionalitet, kan institutionen, der ejer bygningerne, efter

forhandling med SES ansætte en rådgiver til tilsynsopgaven. Kriminalforsorgen har oplyst, at dette er tilfældet på Kriminalforsorgens område, hvor der ved tilsynene også kræves kendskab til de særlige sikkerhedsmæssige aspekter ved fængsler.

42. For gruppe 2-bygninger udvælger den statslige ejer af bygningen under iagttagelse af gældende udbudsregler selv en rådgiver, der skal varetage synet med bygningerne. Dette vil typisk være et rådgivende arkitektfirma. Derudover kan de statslige institutioner, som har status som byggeadministration med egen teknisk sagkundskab, varetage vedligeholdelsessynene for både gruppe 1- og gruppe 2-bygninger. Det er tilfældet på forswarets område, hvor Forsvarets Bygningstjeneste er ansvarlig for tilsyn med forswarets bygninger.

43. Vedligeholdelsessynene for gruppe 1-bygninger skal gennemføres hvert andet år, medmindre det skønnes hensigtsmæssigt med hyppigere syn, jf. § 11. For gruppe 2-bygningerne skal bygningsejeren fastsætte en plan for tilsynshyppigheden, der sikrer, at der løbende sker en vurdering af bygningernes vedligeholdelsesstand. Reglerne fastsætter dermed ikke, hvor hyppigt der skal foretages tilsyn på gruppe 2-bygningerne.

44. Cirkulæret beskriver desuden, at der i forbindelse med hvert syn skal udfærdiges en rapport til den statslige bygningsejer om, hvilke vedligeholdelses- og genopretningsarbejder samt energimæssige forbedringer der bør udføres. Rapporten skal indeholde en foreløbig prissætning og prioritering af arbejderne, jf. § 12, stk. 2. Hvis bygningen er fredet, skal rapporten sendes til Kulturarvsstyrelsen til foreløbig orientering, idet der for byggearbejdernes gennemførelse skal indhentes tilladelse fra Kulturarvsstyrelsen, hvis arbejdet er ud over almindeligt vedligehold, jf. § 12, stk. 3.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at lovgrundlaget for vedligeholdelse og renovering med et par undtagelser er klart.

Denne vurdering er baseret på, at reglerne definerer, hvem der har ansvaret for bygningsvedligeholdelse. Desuden beskriver reglerne formålet med det bygningssyn, som ejerne skal sikre bliver gennemført, og hvordan synet skal tilrettelægges. Det fremgår af reglerne, at bygningssynet både skal sikre, at bygningernes vedligeholdelsesstand opretholdes, og samtidig tage hensyn til de bevillingsmæssige rammer. Formålet med synet er derfor mindre klart, idet der kan opstå en modstrid mellem den fagligt set nødvendige vedligeholdelse og institutionens økonomiske ramme. Samtidig angiver reglerne ikke et vedligeholdelsesniveau, som bygningerne skal holdes på. Reglerne fastsætter heller ikke, hvor hyppigt der skal foretages tilsyn på bygninger, der ikke er fredede eller er arkitekturhistorisk værdifulde.

Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet i beskrivelsen af bygningssynet bør præcisere, at synet skal baseres på bygningsfaglige vurderinger, mens det efterfølgende kan overlades til bygningsejeren at afgøre, hvilke vedligeholdelsesarbejder det er muligt at gennemføre inden for den økonomiske ramme. Rigsrevisionen kan desuden anbefale, at Finansministeriet i reglerne fastsætter en nedre grænse for tilsynshyppigheden for bygninger, der ikke er fredede eller er arkitekturhistorisk værdifulde, fordi meget lange tidsrum mellem synene svækker den statslige ejers beslutningsgrundlag på området.

IV. Indeholder bevillingsbestemmelser mv. konkrete forudsætninger vedrørende bygningsvedligeholdelse?

A. Generelle bevillingsforudsætninger for vedligeholdelse

Driftsudgifter og anlægsudgifter

45. Ifølge bevillingsreglerne er vedligeholdelse en driftsudgift, der skal afholdes af institutionens driftsbevilling. Institutionernes ledelse har inden for visse generelle regler adgang til at prioritere deres driftsbevillinger mellem de mange aktiviteter, som hører under denne bevillingstype, herunder vedligeholdelsesaktiviteter. Der ligger således ingen generelle krav i bevillingsreglerne om et bestemt niveau for de driftsmæssige vedligeholdelsesaktiviteter.

46. Vedligeholdelse kan også finansieres via en anlægsbevilling, såfremt der er tale om større vedligeholdelsesarbejder eller mindre vedligeholdelsesarbejder, der indgår som en del af en samlet rådighedspulje til vedligeholdelsesarbejder. Som vejledende for, om en udgift til vedligeholdelses- og ombygningsarbejder bør afholdes som anlægsudgift, er dels, om arbejdet vedrører væsentlige ændringer i bestående bygninger eller anlæg, dels om formålet eller brugen af bygningen mv. ændres væsentligt – er det tilfældet, bør udgiften konteres som en anlægsudgift.

Vedligeholdelsesarbejder finansieret ved anlægsbevilling vil ofte have karakter af renovering. Arbejderne vil i kraft af finansieringen via anlægsbevillinger bl.a. være underlagt særlige regler for godkendelse af projekter og ændringer af allerede godkendte projekter.

Institutionerne er således i højere grad underlagt konkrete bindinger på bevillingerne samt en tættere kontrol fra de bevilgende myndigheder, når vedligeholdelsesarbejder finansieres ved en anlægsbevilling, end det er tilfældet ved en driftsbevilling.

Huslejeordning i staten

47. Der blev i 2001 indført en ny huslejeordning i staten. I den forbindelse overførtes hovedparten af statens universitets- og administrationsbygninger til henholdsvis SFoU og SES. De 2 institutioner blev omdannet til statslige ejendomsvirksomheder med særlige bevillingsregler. Ejendomsvirksomhederne udlejer ejendomme til de statsinstitutioner, der er omfattet af den statslige huslejeordning.

48. Bevillingstypen ejendomsvirksomhed anvendes, hvor virksomheden har et forretningsmæssigt præg, og hvor det derfor er hensigtsmæssigt at give virksomhedens ledelse øget frihed til at tilpasse sig markedsmæssige forhold. Ejendomsvirksomhederne har ansvaret for at vedligeholde ejendomsporteføljen. Virksomhederne udlejer ejendommene på markedsvilkår – med dertil hørende incitament til at sikre en høj fleksibilitet og udnyttelsesgrad, lave vedligeholdelsesudgifter og effektiv ejendomsadministration.

49. Ejendomsvirksomhederne forhandler direkte med de statslige lejere om en huslejekontrakt. Kontrakten skal give fuld dækning for drifts- og kapitalomkostningerne ved

at stille lokaler til rådighed for lejeren. Huslejekontrakterne følger principperne i erhvervslejeloven. Det betyder, at ejeren står for den udvendige vedligeholdelse, mens lejeren selv varetager den indvendige, lejerrelaterede vedligeholdelse, medmindre andet er aftalt i lejekontrakten. Den udvendige vedligeholdelse finansieres via huslejeindtægten. Der er ikke fastsat regler for, hvor stor en del af huslejen der skal anvendes til vedligeholdelse.

50. Det er fastsat, at ejendomsvirksomhederne har adgang til finansiering af ny-, om- og tilbygninger mv. ved anvendelse af statens genudlånsordning. Det forventede behov angives på finansloven. Desuden fastsættes lånevilkårene på finansloven og udformes, så ejerne får et økonomisk incitament til at færdiggøre byggeriet til tiden, og så der er mulighed for at dæmpe byggeriet, hvis de økonomiske konjunkturer kræver det.

51. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at de generelle bevillingsbestemmelser ikke indeholder konkrete forudsætninger om et givet niveau for bygningsvedligeholdelse.

B. Bevillingsforudsætninger i de politiske flerårsaftaler

52. På forswarets område har 2 politiske flerårsaftaler i undersøgelsesperioden fastsat de bevillingsmæssige rammer og særlige fokuspunkter. Kriminalforsorgen har tilsvarende været underlagt 2 politiske flerårsaftaler i perioden. For alle 4 flerårsaftaler gælder, at der er henvist til aftalerne i finansloven.

Rigsrevisionen har gennemgået forsvarsforliget 2000-2004, det nyligt indgåede forsvarsforlig 2005-2009 samt Kriminalforsorgens flerårsaftaler for 1999-2003 og 2004-2007. Rigsrevisionen har vurderet, om aftalerne indeholder krav til institutionernes vedligeholdelsesaktiviteter via en gennemgang af dels aftaleteksterne, dels skriftlige redegørelser udarbejdet under aftaleforberedelserne. Gennemgangen af de skriftlige redegørelser har skullet belyse, hvorvidt forligsparterne var oplyst om eventuelle efterslæb på bygningsvedligeholdelse på de 2 områder.

Flerårsaftaler på forsvarets område

53. I 1999 indgik en række politiske partier i Folketinget et forlig for forsvaret for perioden 2000-2004. Ifølge forliget skulle forsvaret gennemgå en omfattende omstrukturering og rationalisering, der bl.a. omfattede lukning af flere etableringer. Nettoprovenuet for afhændelse af ejendomme mv. i perioden ville tilfalde forsvaret. Som følge af udgifter til strukturtilpasninger ville der blive gennemført en række midlertidige besparelser, bl.a. besparelser på den ordinære bygge- og anlægsvirksomhed.

Undersøgelsen viser, at ministeriet før forliget orienterede forligspartierne om, at der var planlagt besparelser på bygge- og anlægsvirksomheden til 440 mio. kr., og at disse ville medføre, at standarden på forsvarets bygninger ville blive yderligere forringet. Forligspartierne modtog desuden en status for bygningsvedligeholdelse for de bygninger, der var omfattet af forliget, hvoraf det fremgik, at vedligeholdelsesstanden på de udvalgte bygninger ikke var tilfredsstillende, og at der udestod betydelige renoveringsopgaver, før bygningernes vedligeholdelsesstand igen ville kunne betegnes som god.

Forligskredsen var således på forhånd orienteret om vedligeholdelsesniveauet på forsvarets bygninger samt om planlagte besparelser på bygningsvedligeholdelsen.

Forsvarsministeriet har desuden oplyst, at midlerne til de ordinære byggeprojekter fortrinsvis anvendes til at gennemføre større vedligeholdelsesarbejder samt til at renovere eller ombygge eksisterende bygninger i forsvaret. Besparelser på de ordinære byggeprojekter må derfor have den konsekvens, at større vedligeholdelsesarbejder udskydes.

54. I 2004 indgik en kreds af partier i Folketinget et nyt forlig om forsvaret for perioden 2005-2009. Forliget indebærer nye omstillinger i forsvaret, herunder at et yderligere antal etableringer skal afhændes, og at administrationen af de tilbageværende bygninger, herunder vedligeholdelsesopgaven, centraliseres.

Omstillingsudgifterne er vurderet til 2,2 mia. kr., som ifølge forliget ikke bør findes ved egentlige driftsbesparelser. Midlerne til omstilling kan tilvejebringes ved bl.a. at reducere de ordinære bygge- og anlægsprogrammer. Forsvaret kan endvidere efter forelæggelse for bevillingsmyndig-

hederne anvende indtægter fra salg af ejendomme til relaterede anlægsudgifter eller erhvervelse af nye ejendomme.

Forligspartierne aftalte tillige, at der i forligsperioden årligt udarbejdes en redegørelse om forsvarets samlede virke, herunder forligets implementering, til orientering for Folketingets Forsvarsudvalg.

55. Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriet under forligsforberedelserne orienterede forligspartierne om et skøn for det vedligeholdelsesmæssige efterslæb på forsvarets etableringer på ca. 1,5 mia. kr. opgjort i forbindelse med Forsvarskommandoens virksomhedsregnskab for 2001. Det fremgår af orienteringen, at der ikke i alle tilfælde vil være det nødvendige økonomiske råderum til de mere driftsrelaterede bygge- og anlægsprojekter, herunder større påkrævede renoveringsprojekter. Det fremgår dog samtidig, at nedbringelse af efterslæbet for en stor dels vedkommende allerede er indarbejdet i forsvarets planlægning, ligesom forsvaret har intentioner om en opprioritering af resurseanvendelsen til bygningsvedligeholdelse.

Flerårsaftaler på Kriminalforsorgens område

56. I 1998 indgik en række af Folketingets partier en flerårig bevillingsaftale for Kriminalforsorgen for 1999-2003. I aftalen blev der afsat en særlig bevilling på 310 mio. kr. til ekstraordinær vedligeholdelse af Kriminalforsorgens bygninger. Baggrunden for særbevillingen var bl.a. en bygningsanalyse fra 1998 udarbejdet af Kriminalforsorgen og Forsvarets Bygningstjeneste, som vurderede det samlede investeringsbehov til vedligehold, opretning og forbedring af bygningsmassen på Kriminalforsorgens område til ca. 1,6 mia. kr.

Af de 310 mio. kr. blev kun ca. 100 mio. kr. anvendt til vedligeholdelse, mens det resterende beløb blev anvendt til sikkerhedsmæssige foranstaltninger og almindelig drift. Bespørgelserne betød, at der i 2002 og 2003 alene blev gennemført vedligeholdelsesprojekter, der af bygningsmæssige eller sikkerhedsmæssige årsager blev skønnet uopsættelige.

57. Kriminalforsorgens flerårsaftale for 1999-2003, herunder den særlige bevilling til vedligeholdelse, er tidligere gennemgået i Rigsrevisionens beretning nr. 15/02 om flerårs-

aftalen for Kriminalforsorgen i 1999-2003. Det fremgår af beretningen, at forligskredsen i forbindelse med afrapportering af udmøntningen af flerårsaftalen i 2001 og 2002 blev orienteret om, at Kriminalforsorgen for at overholde den økonomiske ramme gennemførte besparelser på vedligeholdelse. Afrapporteringerne afspejlede imidlertid ikke i tilstrækkelig grad, at de gennemførte besparelser på vedligeholdelse indebar, at udgifter til vedligeholdelse var blevet udsat til efter aftaleperiodens udløb, og at den manglende indfrielse af fleråsaftalens generelle effektiviseringskrav betød, at Kriminalforsorgen havde et højere omkostningsniveau end forudsat i aftalen, jf. beretningens pkt. 80.

58. I 2003 blev der indgået en ny flerårig bevillingsaftale for Kriminalforsorgen for 2004-2007.

I forbindelse med forhandlingerne orienterede Justitsministeriet forligspartierne om, at der var sket væsentlige forbedringer af bygningernes vedligeholdelsesstand på Kriminalforsorgens område i perioden 1999-2003, ligesom der i perioden var åbnet en række nye afdelinger. Det blev desuden oplyst, at på trods af en øget indsats på vedligeholdelses- og bygningsområdet var Kriminalforsorgens bygningsmasse imidlertid for en stor dels vedkommende stadig kendetegnet ved en meget dårlig vedligeholdelsesstand.

Kriminalforsorgen har oplyst, at der i forbindelse med den endelige politiske prioritering af denne aftale ikke blev afsat ekstraordinære midler til vedligeholdelse.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at de generelle bevillingsbestemmelser ikke indeholder konkrete forudsætninger vedrørende bygningsvedligeholdelse, men der har i de politiske fleråsaftaler på forsvarrets og Kriminalforsorgens områder indgået enkelte forudsætninger af betydning for bygningsvedligeholdelse.

Denne vurdering bygger på, at de generelle bevillingsbestemmelser, dvs. bevillingslove og -vejledninger mv., ikke indeholder konkrete krav til institutionernes vedligeholdelsesaktiviteter, herunder et bestemt niveau for vedligeholdelsen.

De 2 seneste forsvarsforlig indeholder besparelser på forsvarrets ordinære bygge- og anlægsprojekter for at overholde den samlede økonomiske ramme. Ordinære bygge- og anlægsprojekter omfatter også større vedligeholdelses- og renoveringsarbejder, og Forsvarsministeriet har orienteret forligspartierne om, at disse besparelser vil medføre, at stan-

darden på forswarets bygninger vil forringes yderligere. Ministeriet orienterede endvidere om de vedligeholdelsesmæssige efterslæb på forswarets bygninger.

På Kriminalforsorgens område blev der i den forrige flerårige bevillingsaftale for 1999-2003 reserveret i alt 310 mio. kr. til ekstraordinær vedligeholdelse af bygninger. Det fremgår af en tidligere beretning (nr. 15/02 om flerårsaftalen for Kriminalforsorgen i 1999-2003) fra Rigsrevisionen, at Justitsministeriet, da det stod klart, at kun ca. 100 mio. kr. i den ovenfor nævnte aftale blev anvendt til vedligeholdelse, burde have rapporteret mere fyldestgørende til forligspartierne om konsekvenserne for bygningernes vedligeholdelsesstand på længere sigt.

I den politiske aftale for Kriminalforsorgen for 2004-2007 er der ikke afsat ekstraordinære midler til vedligeholdelse. Undersøgelsen viser, at forligspartierne forud for indgåelsen af aftalen var orienteret om behovet for vedligeholdelse af Kriminalforsorgens bygninger.

V. Sikrer institutionerne, at bygningernes vedligeholdelsesstand opretholdes?

A. Institutionernes beslutningsgrundlag for prioritering af vedligeholdelsen

59. Institutionerne skal have et tilfredsstillende beslutningsgrundlag for at kunne foretage en prioritering, der sikrer optimal udnyttelse af resurserne til bygningsvedligeholdelse.

Beslutningsgrundlaget vil normalt bestå af synsrapporter samt krav fra andre myndigheder, brugerønsker mv. For forswarets vedkommende endvidere af den bygningsfaglige rådgivning fra forswarets lokale bygningsafdelinger.

Rigsrevisionen har undersøgt, om institutionerne opfylder de tidsfrister for syn, der er fastsat i cirkulæret om vedligehold af statens bygninger. Derudover er det undersøgt, om beslutningsgrundlaget omfatter alle bygninger og indeholder en fagligt baseret prioritering og prissætning af alle nødvendige vedligeholdelsesarbejder.

Forswarets beslutningsgrundlag

60. Undersøgelsen viste, at forswaret ikke har udført syn på alle de undersøgte gruppe 1-bygninger hvert 2. år, som påkrævet i cirkulæret. Øvrige bygninger, hvor institutionerne selv skal fastsætte en hyppighed for syn, skal ifølge forswarets interne retningslinjer gennemgås med 4-5 års mel-

lemrum. Undersøgelsen viste, at forsvaret har fastsat længere intervaller mellem synene end de andre institutioner i undersøgelsen, men på trods heraf har syn på de øvrige undersøgte bygninger generelt været forsinkede, og i et enkelt tilfælde udført med 9 års mellemrum. Forsvaret sikrer således ikke, at der bliver gennemført regelmæssige syn på alle de undersøgte bygninger.

Rapporter fra synene indeholder ikke nogen systematisk anvisning og prissætning af vedligeholdelsesarbejder og heller ingen angivelse af, hvilke arbejder der bør prioriteres højest. Dette kræves i reglerne. Forsvarets synsrapporter indeholder dog en vurdering af hver enkelt bygnings vedligeholdelsesstand efter en 5-punkts skala: dårlig, mindre god, normal, god og særdeles god.

Forsvaret har oplyst, at tilsynene af gruppe 2-bygninger blev suspenderet i perioden fra september 1999 til udgangen af 2002. Dette skyldtes primært, at der i medfør af forsvarsforliget 2000-2004 skulle gennemføres forligsrelaterede byggeprojekter for ca. 1,3 mia. kr. ud over de af forsvaret planlagte ordinære bygge- og anlægsprojekter. Samtidig blev myndigheder under Forsvarsministeriet pålagt at gennemføre effektiviseringer og besparelser for at tilgode prioriteringen af den forligsmæssigt aftalte omstilling af forsvaret.

61. Inden for forsvaret er såvel vedligeholdelsesopgaven som finansieringen heraf decentraliseret ud til de enkelte etablissementer. Et etablissement kan dog søge om midler til større vedligeholdelsesopgaver fra centrale puljer. Siden 2002 har der fra centralt hold tillige været udmeldt et minimum for, hvor meget af det samlede driftsbudget der skal anvendes til vedligeholdelse.

Bygningsvedligeholdelsen har været styret via en målsætning om, at vedligeholdelsen hovedsageligt skulle udføres for at afhjælpe en akut opstået skade. Overordnede retningslinjer har desuden beskrevet, hvordan midler til vedligeholdelse skal prioriteres, bl.a. at bygningernes ydre skal, fx tag og vinduer, først og fremmest holdes tætte. Retningslinjerne har derudover krævet, at etablissementerne udarbejder 6-årige vedligeholdsplaner, som skal prioriteres og prissættes.

62. En gennemgang af vedligeholdelsesplanerne i tilknytning til de undersøgte bygninger viste, at planerne er pris-sat, men at der i nogle tilfælde ikke er redegjort for de nødvendige arbejder, og at oplysningerne ikke er opdateret med hensyn til bygningernes vedligeholdelsesbehov. Bl.a. er de vedligeholdelsesarbejder, der af resursemæssige årsager er blevet udskudt, ikke registreret på alle de undersøgte bygninger. Der var derfor ikke foretaget en fuldstændig prioritering.

Den pågældende bygningsafdeling med ansvar for planlægningen af vedligeholdelsen oplyste, at afdelingen havde udarbejdede tilsynsrapporter til rådighed, men at den ikke havde et systematisk overblik over bygningernes vedligeholdelsesbehov eller anvendte et egentligt system til administration af bygningerne, men i stedet benyttede sin generelle viden om bygningerne opnået via den daglige gang på stedet.

63. Undersøgelsen viste endvidere, at den overordnede styring af bygningsvedligeholdelsen i forsvaret i perioden primært har bygget på overordnede vurderinger af bygningernes generelle vedligeholdelsesstand igennem halvårslige rapporteringer fra underliggende niveauer i forsvaret. Styringen har derfor hvilet på mangelfulde oplysninger om behovet for vedligeholdelse af bygningerne.

64. Manglende regelmæssige syn og det utilstrækkelige overblik over bygningernes vedligeholdelsesstand for såvel den enkelte bygning som for forsvarets bygninger som helhed medfører, at forsvaret ikke har haft et opdateret overblik over bygningernes vedligeholdelsesbehov.

Kriminalforsorgens beslutningsgrundlag

65. Kriminalforsorgen opfylder kravene i cirkulæret om vedligeholdelse af statens bygninger. Der gennemføres syn hvert 2. år, og efter hvert syn udarbejdes en synsrapport med en foreløbig prioritering og prissætning af arbejderne.

66. På Kriminalforsorgens område skal fængslerne selv afholde udgifter til vedligeholdelse, mens vedligeholdelse af arresthuse mv. finansieres centralt. Kriminalforsorgens overordnede strategi er, at bygningerne indvendigt såvel som

udvendigt fremtræder i forsvarlig vedligeholdelsesstand, og at deres brugsmæssige og tekniske stand skal opretholdes.

67. Synsrapporterne for fængsler, arresthuse mv. tilgår Kriminalforsorgen, og den endelige prioritering af vedligeholdelsesarbejdet sker på baggrund af både synsrapporterne, tilbagemeldinger fra de ansatte i bygningerne, krav fra andre myndigheder samt inspektioner foretaget af Folketingets Ombudsmand.

Oplysningerne fra synsrapporterne samles i en database, så Kriminalforsorgen har fuldt overblik over, hvilke vedligeholdelsesarbejder der bør gennemføres inden for de kommende 10 år.

For fængslernes vedkommende anvendes en betydelig del af vedligeholdelsesbudgettet til vedligeholdelse og drift af de forskellige sikkerhedsmæssige installationer. Vedligeholdelsen heraf prioriteres højest, og udgifterne hertil forøges, når der oprettes særlige afdelinger for fx negativt stærke fanger.

68. Undersøgelsen har vist, at Kriminalforsorgen har sikret, at der gennemføres regelmæssige syn på bygningerne. Derudover har undersøgelsen vist, at Kriminalforsorgens beslutningsgrundlag for prioritering af vedligeholdelse omfatter alle bygninger, og at alle arbejder er prissat og prioriteret.

SFoU's beslutningsgrundlag

69. SFoU opfylder kravene i cirkulæret om vedligeholdelse af statens bygninger. Der bliver gennemført syn på bygningerne hvert år, og i synsrapporterne prioriteres de nødvendige vedligeholdelsesarbejder efter en tidsangiven trangfølge, og arbejderne prissættes.

SFoU opstiller ud fra synsrapporternes prioriteringer og eventuelle ønsker fra lejere, myndighedskrav mv. en budgetteret plan for de vedligeholdelsesprojekter, som skal udføres på den pågældende bygning i det kommende år. Arbejder, som ikke kommer med på planen, registreres i en database med henblik på udførelse i efterfølgende år. Planen over det kommende års arbejder sendes til lejeren. Større institutioner varetager selv gennemførelsen af vedligeholdelsen med finansiering fra SFoU, mens ansvaret for

gennemførelsen af vedligeholdelse på mindre institutioner påhviler SFoU.

70. Undersøgelsen har vist, at SFoU har sikret, at der gennemføres regelmæssige syn på bygningerne. Derudover har undersøgelsen vist, at SFoU's beslutningsgrundlag for prioritering af vedligeholdelse er opdateret for alle bygninger og bygger på prioritering og prissætning af alle arbejder.

SES' beslutningsgrundlag

71. SES opfylder kravene i cirkulæret om vedligeholdelse af statens bygninger. I de gennemgåede synsrapporter prioriteres vedligeholdelsesarbejderne efter en tidsangiven trangfølge, og arbejderne er prissat.

I SES' resultatkontrakt for 2005 er det fastsat, at SES' udgifter til vedligeholdelse skal ligge på niveau med de gennemsnitlige udgifter til vedligeholdelse for en tilsvarende portefølje af ejendomme i Dansk Ejendomsindeks, der indeholder driftsudgifter for privatejede udlejningsejendomme.

På baggrund af synsrapportens prioritering, ønsker fra lejerne, myndighedskrav mv. udarbejder SES et samlet 10-års budget for vedligeholdelse af den pågældende bygning. Budgettet tilpasses, så det overholder det på forhånd givne mål for udgifter til vedligeholdelse pr. m². Konkret godkendes kun budget og plan for vedligeholdelsesarbejder, der skal gennemføres det første år af 10-årsplanen, idet planlægningsprocessen gentages hvert år.

72. Undersøgelsen har vist, at SES har sikret, at der gennemføres regelmæssige syn på bygningerne. Undersøgelsen har desuden vist, at SES' beslutningsgrundlag for prioritering af vedligeholdelse er opdateret for alle bygninger og bygger på prioritering og prissætning af alle arbejder.

B. Institutionernes gennemførelse af vedligeholdelse

Vedligeholdelse af bygninger under forsvaret

73. Det fremgår af Rigsrevisionens undersøgelse af de udvalgte bygninger, at vedligeholdelsesstanden er meget uensartet. Der findes en række bygninger i god vedligeholdelsesstand, som for nylig er renoveret. En væsentlig del af

bygningerne er imidlertid kendetegnet ved manglende vedligeholdelse af fx vinduer, træfacader, betonsøjler og -udhæng, tagpapdækninger og tagafvanding.

Undersøgelsen viser tillige, at der er i perioden 2001-2004 blev igangsat adskillige vedligeholdelsesarbejder på de undersøgte bygninger, og at arbejderne generelt tilgodeså forsvarrets overordnede retningslinjer på området. Den gennemførte vedligeholdelse har dog langt fra kunnet rette op på den dårlige vedligeholdelsesstand, som er opbygget over en længere årrække og påpeget i de foreliggende synsrapporter. Det må derfor antages, at der fortsat er et stort behov for vedligeholdelse på de pågældende bygninger, men at der med de iværksatte tiltag i forsvaret allerede er sat fokus på området.

74. Ifølge en intern redegørelse udarbejdet af forsvaret i december 1998 medfører den gældende målsætning om hovedsageligt at gennemføre afhjælpende vedligeholdelse, at der konstant vil være et efterslæb på vedligeholdelsen af forsvarets bygninger, og at dette på sigt medfører behov for genopretning af bygningsmassen.

Forsvaret har oplyst, at oparbejdelsen af det nuværende efterslæb er udtryk for en situation, hvor de økonomiske muligheder ikke har kunnet understøtte en optimal varetagelse af vedligeholdelsesopgaverne.

Rigsrevisionens undersøgelse bekræfter, at forsvarets målsætning og retningslinjer for vedligeholdelse ikke sikrer, at bygningerne vedligeholdes tilstrækkeligt.

75. Forsvaret har løbende skønsmæssigt opgjort efterslæbet på bygningsvedligeholdelsen. Begrebet efterslæb anvendes af forsvaret som et udtryk for planlagte vedligeholdelsesaktiviteter, der af hensyn til forsvarets øvrige aktiviteter udskydes.

I Forsvarskommandoens virksomhedsregnskab for 1998 blev behovet for resurser til indhentning af efterslæb første gang opgjort til ca. 1 mia. kr. Forsvaret har i forbindelse med implementeringen af det sidste forsvarsforlig gennemgået en omfattende omstrukturering, hvor der bl.a. blev afviklet 9 etableringer. I Forsvarskommandoens virksomhedsregnskab for 2001 blev efterslæbet skønsmæssigt opgjort til 1,5 mia. kr. og var dermed vokset siden opgørelsen i 1998 på trods af de nævnte afhændelser. Forsvaret

har oplyst, at Forsvarsministeriet under sidste forlig solgte en række etableringer og gennemførte forligningsrelaterede bygge- og anlægsprojekter for ca. 1,3 mia. kr., som også omfattede større vedligeholdelsesarbejder, og at dette må have haft en afsmittende virkning på efterslæbet.

Forsvaret har senest opgjort efterslæbet på forsvarsets etableringer pr. 1. januar 2004 til ca. 1,5 mia. kr. Det er efterfølgende i det nuværende forsvarsforlig for 2005-2009 besluttet at lukke endnu en række etableringer. Forsvaret forventer i den forbindelse, at efterslæbet reduceres med ca. 0,2 mia. kr. En række af de bygninger, som forsvaret inden for det nuværende forlig skal anvende fremover, har således et væsentligt vedligeholdelsesbehov.

76. Efterslæbet i relation til lejeboligerne de grå stokke og de gule stokke i Nyboder er ikke indeholdt i skønnet på 1,5 mia. kr. Renovering af de grå stokke gennemføres i et bygge- og anlægsprojekt i perioden 2003-2010 med en samlet bevilling på 156,8 mio. kr. Ministeriet har oplyst, at der vil blive indledt et pilotprojekt for renovering af de gule stokke i 2005. Når pilotprojektet er gennemført, vil ministeriet have et opdateret skøn over udgifterne til renovering af lejeboligerne i de gule stokke.

Det er Rigsrevisionens vurdering på baggrund af undersøgelsen, at de gule stokke repræsenterer et betydeligt vedligeholdelsesmæssigt efterslæb, som kommer oven i det allerede foreliggende skøn vedrørende forsvarsets etableringer på ca. 1,5 mia. kr.

77. Skønnet over efterslæbet på forsvarsets etableringer er imidlertid behæftet med usikkerhed, og forsvaret har kun delvist overblik over bygningernes vedligeholdelsefterslæb såvel på den enkelte bygning som for forsvaret som helhed. Dette skyldes primært, at skønnet er baseret på indberetninger fra decentrale niveauer i forsvaret og bygger på uensartede opgørelsesmetoder. Forsvaret har desuden ikke kunnet fremskaffe det underliggende tal- og beregningsgrundlag.

78. Det er forsvarsets målsætning, at forsvarsets vedligeholdelsesmæssige efterslæb vil være indhentet i 2009 bortset fra efterslæbet under Hærens Operative Kommando, der

tegner sig for godt halvdelen af efterslæbet, og som først vil være indhentet i 2015.

79. Forsvaret har oplyst, at der i forligsperioden 2005-2009 vil blive anvendt 250 mio. kr. årligt til dækning af både almindelig vedligeholdelse og indhentning af efterslæbet, dvs. 1,25 mia. kr. i alt. Der vil herunder blive foretaget en prioriteret anvendelse af beløbet i forbindelse med en revurdering af efterslæbets omfang. Prioriteringen vil blive gennemført under en helhedsbetragtning, hvor både vedligeholdelse samt de strukturelle og ordinære bygge- og anlægsprojekter i forligsperioden inddrages.

Forsvaret har tillige i forligsperioden planlagt bygge- og anlægsprojekter for i alt ca. 1,5 mia. kr. i forbindelse med tilpasningen af forswarets bygningsmasse. Derudover forventer forsvarer i perioden at igangsætte ordinære bygge- og anlægsprojekter for i alt ca. 1 mia. kr. Der er i beløbene ikke taget højde for renoveringen og moderniseringen af Nyboder. Forsvaret forventer, at disse bygge- og anlægsprojekter, som omfatter såvel nybyggeri, modernisering som renovering, vil få en positiv afledt effekt på bygningernes vedligeholdelsesstand.

Administration og vedligeholdelse af forswarets bygninger vil fra 2006 blive centraliseret i en nyoprettet myndighed, Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste. Forsvaret forventer på den baggrund, at resurserne til vedligeholdelse fremover bliver udnyttet bedre, ligesom styringen på området vil blive forbedret.

80. Planlægningen på vedligeholdelsesområdet er endnu ikke afsluttet, og forsvarer har oplyst, at det ikke for nærværende er muligt at opgøre, hvor meget vedligeholdelses-efterslæbet bliver reduceret som følge af de planlagte bygge- og anlægsprojekter. Forsvaret har udarbejdet en plan til vurdering af vedligeholdelsen på forswarets bygningsmasse. Planen omhandler 2 faser, hvor 1. fase behandler de forvaltningsbestemmelser og cirkulærer, som vedrører bygningsvedligehold, så der skabes et ensartet grundlag for bedømmelse (bedømmelsesskala), procedurer, definitioner, ansvarsplacering, gennemførelse af tilsyn mv. Dette arbejde er tilendebragt 31. oktober 2005. Endvidere har forsvarer påbegyndt en prissætning og prioritering af tilsynsrapporterne. Planens 2. fase indeholder en fornyet gennemgang af bygningsmassen med henblik på at vurdere vedli-

geholdelsesstanden for derved at opnå et justeret grundlag for planlægning og prioritering af vedligeholdelsesstanden. Denne gennemgang er planlagt tilendebragt senest 1. november 2006.

Der udestår dog fortsat en konkret plan for, hvorledes forsvaret vil nå denne målsætning, ligesom overblikket over det samlede vedligeholdelsesbehov først foreligger i 2006. Forsvaret bør, når overblikket over det samlede vedligeholdelsesbehov foreligger i 2006, etablere en plan for de enkelte vedligeholdelsesarbejder samt en prioritering heraf, der tilgodeser forsvarets langsigtede bygningsbehov.

Vedligeholdelse af bygninger under Kriminalforsorgen

81. Rigsrevisionens undersøgelse af de udvalgte bygninger under Kriminalforsorgen viste, at Kriminalforsorgen stort set har gennemført de højest prioriterede arbejder i synsrapporterne, men at bygningernes vedligeholdelsesstand varierer fra god til ikke tilstrækkelig. Der er i perioden blevet igangsat adskillige vedligeholdelsesarbejder. Bl.a. er der i flere tilfælde blevet givet bevillinger til renovering og ombygning, hvilket har været med til at hæve vedligeholdelsesstanden.

82. I 1998 udarbejdede Kriminalforsorgen i samarbejde med Forsvarets Bygningstjeneste en bygningsanalyse af Kriminalforsorgens behov for anlæg af nye fængsler og renovering af de eksisterende.

I bygningsanalysen blev det samlede investeringsbehov til vedligeholdelse, opretning og forbedringer af bygningsmassen på Kriminalforsorgens område vurderet til at være ca. 1,6 mia. kr., heraf ca. 1,3 mia. kr. til vedligeholdelse og opretning. Vedligeholdelse er i rapporten defineret som enkeltforhold, der skal renoveres, mens opretning er genopretning af større bygningsdele, og forbedringer er ændringer, der er nødvendige for, at fængslerne kan fungere hensigtsmæssigt. Rigsrevisionen opfatter efterslæbet på bygningsvedligeholdelse som investeringsbehovet til vedligeholdelse og opretning.

Kriminalforsorgen har oplyst, at investeringsbehovet er opgjort på baggrund af beløb, fængslerne selv opgjorde, og som efterfølgende blev gennemgået af Kriminalforsorgen og Justitsministeriets tilsynsførende arkitekt samt Forsvarets Bygningstjeneste. Kriminalforsorgen har desuden

oplyst, at en stor del af bygningsmassen er af ældre dato og i kraft heraf kræver megen vedligeholdelse samt moderniseringer og forbedringer.

83. Der er ikke siden bygningsanalysen fra 1998 udarbejdet analyser af det samlede investeringsbehov til vedligeholdelse mv. Rigsrevisionen har derfor anmodet Kriminalforsorgen om at opgøre det aktuelle efterslæb på bygningsvedligeholdelsen. Kriminalforsorgen vurderer, at beregningerne i bygningsanalysen fra 1998 fortsat er gældende. Ved en pristalsregulering udgør investeringsbehovet til vedligeholdelse og opretning i 2005 ca. 1,6 mia. kr. Kriminalforsorgen har oplyst, at det ved denne vurdering er lagt til grund, at de bygningsmæssige forbedringer i perioden 1998-2005 opvejes af oprettelsen af nye pladser, der er forholdsvis vedligeholdelseskrævende.

84. Rigsrevisionen har anmodet Kriminalforsorgen om at redegøre for de konkrete planer for vedligeholdelse under den nuværende flerårsaftale. Kriminalforsorgen har oplyst, at der for hele området opereres med en central pulje til bygningsvedligeholdelse. Prioriteringen af puljen sker under hensyntagen til Kriminalforsorgens samlede råderum, hvorfor planen for de kommende års vedligeholdelsesindsats først fastlægges i forbindelse med den årlige budgetlægning.

Vedligeholdelse af bygninger under SFoU

85. Rigsrevisionens undersøgelse af bygningerne under SFoU viste, at bygningerne var i god vedligeholdelsesstand, og at institutionen gennemførte de højest prioriterede vedligeholdelsesarbejder i synsrapporterne.

86. SFoU fik ved overtagelsen af bygningerne i 2001 ikke vurderet behovet for genopretning af bygningerne. SFoU oplyser, at en eventuel genopretning sker i forbindelse med den løbende vedligeholdelse. Praxis for udarbejdelse af synsrapporter er, at den eksterne rådgiver ved besigtigelsen inddeler vedligeholdelsesbehovet efter, om det er afhjælpende, forebyggende eller genoprettende vedligeholdelse.

SFoU har oplyst, at der siden 2001 kun har været resurser til at gennemføre de højest prioriterede arbejder, som skal gennemføres akut eller inden for 1 år. Der bliver ge-

nerelt kun gennemført vedligeholdelsesarbejder med lave prioritet, hvis en bygning har meget få arbejder med høj prioritet. Der har i perioden, hvor SFoU har ejet bygningerne, ikke kunnet ses en tendens til, at der bliver gennemført en større andel af arbejder med lav prioritet. I praksis betyder det, at sådanne vedligeholdelsesarbejder først igangsættes, når de efter 1 år eller mere er blevet til arbejder med højeste prioritet.

Rigsrevisionen vurderer dog, at bygningernes vedligeholdelsesstand opretholdes i og med, at alle arbejder, der er prioriteret højt, udføres.

Vedligeholdelse af bygninger under SES

87. Rigsrevisionens undersøgelse af bygninger under SES viste, at bygningerne var i god vedligeholdelsesstand, og at SES gennemførte de højest prioriterede vedligeholdelsesarbejder i synsrapporterne.

88. I forbindelse med at SES overtog en række bygninger i 2001, blev genopretningsbehovet for bygningerne opgjort. Niveauet for genopretningen blev fastsat på baggrund af ejendomsvurderinger i 2000. Opretningsbehovet blev vurderet til 259 mio. kr. På finansloven for 2001 blev der bevilget et genopretningsbeløb på 260 mio. kr. over perioden 2001-2004.

Der blev i perioden 2001-2004 anvendt 199,4 mio. kr. af bevillingen på 260 mio. kr. til genopretning. De resterende midler til genopretning vedrører 3 større byggeprojekter og forventes anvendt i 2005.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at institutionerne i varierende grad sikrer, at bygningernes vedligeholdelsesstand opretholdes, og at 2 af de undersøgte institutioner har et stort efterslæb på vedligeholdelsen.

Forsvaret

Undersøgelsen har vist, at forsvaret ikke i tilstrækkelig grad har overblik over vedligeholdelsesstanden samt vedligeholdelsesbehovet for såvel den enkelte bygning som for forsvarets bygninger som helhed. Forsvaret gennemfører kun i mindre omfang regelmæssige syn på de undersøgte bygninger, og synsrapporterne indeholder ikke anvisning og pris-sætning af vedligeholdelsesarbejder og angiver heller ikke,

hvilke arbejder der bør prioriteres højest. De vedligeholdelsesplaner, som forsvaret havde udarbejdet i relation til de undersøgte bygninger, er prissat, men de redegør i nogle tilfælde ikke for de nødvendige vedligeholdelsesarbejder.

Forsvaret er inde i en omstillingsfase og har bl.a. i perioden 2001-2004 solgt bygninger samt igangsat bygge- og anlægsprojekter for ca. 1,3 mia. kr., som ifølge forsvaret også omfatter større vedligeholdelsesarbejder. I en omstillingsfase er overblik over bygningernes vedligeholdelsesstand særlig nødvendigt for at sikre, at de igangsatte projekter i størst muligt omfang målrettes mod det langsigtede behov for bygninger. Forsvaret bør herved være opmærksom på, at det kan være fornuftigt at nedprioritere vedligeholdelsen af bygninger, som ikke skal eller må vurderes ikke at skulle anvendes af forsvaret på længere sigt.

Uanset aftaler om besparelser i de 2 seneste forsvarsforlig har forsvaret over en længere årrække oparbejdet et vedligeholdelsesmæssigt efterslæb, og forsvaret har derfor kun delvist sikret, at bygningernes vedligeholdelsesstand opretholdes. Forsvaret har skønnet det vedligeholdelsesmæssige efterslæb på forsvarets bygninger pr. 1. januar 2004 til ca. 1,5 mia. kr., som dog forventes reduceret med ca. 0,2 mia. kr., da det efterfølgende i det nuværende forsvarsforlig er besluttet at afhænde en række bygninger. Omvendt indeholder skønnet ikke forsvarets lejeboliger i Nyboder, som også repræsenterer et betydeligt vedligeholdelsesmæssigt efterslæb. Det er Rigsrevisionens vurdering, at skønnet er behæftet med usikkerhed. Forsvaret har dog allerede iværksat initiativer til at gennemføre en ny vurdering af vedligeholdelsesstanden, der skal sikre ensartede opgørelser.

Forsvarets mål er, at en væsentlig del af efterslæbet er indhentet i 2009 og resten i 2015. Forsvaret vil anvende 1,25 mia. kr. på vedligeholdelse frem til 2009 og forventer tillige, at kommende bygge- og anlægsprojekter samt organisatoriske ændringer vil få en positiv effekt på vedligeholdelsesstanden.

Kriminalforsorgen

Undersøgelsen har vist, at Kriminalforsorgen har et tilfredsstillende beslutningsgrundlag for bygningsvedligeholdelsen, der er opdateret og indeholder en prioritering og prissætning af de løbende vedligeholdelsesarbejder. På de undersøgte bygninger har Kriminalforsorgen stort set gennemført de anbefalede vedligeholdelsesarbejder med højeste prioritet, men bygningernes vedligeholdelsesstand varierer fra god til ikke tilstrækkelig. Kriminalforsorgen sikrer således kun delvist, at bygningernes vedligeholdelsesstand opretholdes.

Kriminalforsorgen har ikke siden 1998 på overordnet niveau opgjort det samlede efterslæb på bygningsvedligeholdelsen, men har i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse vurderet, at opgørelsen af efterslæbet stadig er gældende, og at efterslæbet i 2005 efter pristalsregulering ud-

gør ca. 1,6 mia. kr. Efterslæbet skyldes til dels, at en stor del af Kriminalforsorgens bygningsmasse er af ældre dato, hvilket medfører et stort vedligeholdelsesbehov. Beløbet på ca. 1,6 mia. kr. bygger ikke på en vurdering af bygningernes aktuelle vedligeholdelsesstand og er derfor usikkert. I betragtning af at Kriminalforsorgens bygninger kun udgør 5 % af statens samlede bygningsmasse, er det Rigsrevisionens vurdering, at et vedligeholdelsefterslæb af en sådan størrelse indikerer en dårlig vedligeholdelsesstand på Kriminalforsorgens område.

Rigsrevisionen kan konstatere, at der ikke foreligger konkrete planer for, hvordan efterslæbet skal nedbringes, og finder, at Kriminalforsorgen bør udarbejde en langsigtet plan herfor.

SFoU

Undersøgelsen viste, at bygningernes vedligeholdelsesstand på SFoU's område opretholdes. SFoU gennemfører de anbefalede vedligeholdelsesarbejder med højeste prioritet.

SES

Undersøgelsen har vist, at bygningernes vedligeholdelsesstand på SES' område er opretholdt, og at der i perioden 2001-2004 har været en mindre samlet forbedring af bygningernes vedligeholdelsesstand. Undersøgelsen har desuden vist, at SES gennemfører de anbefalede vedligeholdelsesarbejder med højeste prioritet.

VI. Vil de statslige bygningers vedligeholdelsesstand, herunder eventuelle efterslæb, fremgå af de omkostningsbaserede regnskaber?

89. Indtil 2005 aflagde staten et udgiftsbaseret regnskab, som betød, at det fulde beløb blev udgiftsført i anskaffelsesåret, hvorfor aktiver, herunder bygninger, ikke blev værdiansat og afskrevet. Fra 2005 skal alle statslige institutioner med visse undtagelser aflægge regnskab efter omkostningsbaserede principper. I forbindelse hermed skal bygningers værdi optages på institutionernes åbningsbalance.

Finansministeriet har oplyst, at meningen med at indregne bygninger i balancen ikke er at vise vedligeholdelsefterslæbet. I balancen vises den regnskabsmæssige værdi, hvorefter de afledte omkostninger i form af afskrivninger påvirker resultatopgørelsen.

A. Principper for værdiansættelse af statens bygninger

90. I det omkostningsbaserede regnskab skal bygninger indregnes som et aktiv. Særlige statslige forvaltningsaktiver er dog fritaget for indregning. Det gælder fx ejendomme af kulturel eller historisk betydning.

Ifølge de generelle statslige regler for omkostningsbaserede regnskaber skal institutionerne i åbningsbalancen optage bygninger til seneste offentlige ejendomsvurdering. Fremover skal kostprisen anvendes ved aktivering af nyopførte bygninger eller ved aktivering af forbedringer på eksisterende bygninger. Et tilsvarende værdiansættelsesprincip anvendes hos forsvaret, der dog er undtaget fra de generelle regler som følge af, at forsvaret allerede har iværksat et internt omkostningsstyringssystem (DeMars/DeMap). For ejendommene under SES anvendes markedsværdien som værdiansættelsesprincip, mens der for SFoU tages udgangspunkt i en genanskaffelsesværdi.

91. Den offentlige ejendomsvurdering, som benyttes af forsvaret og statens øvrige institutioner, udtrykker så vidt muligt en ejendoms pris i handel og vandel med en uafhængig køber. For offentlige ejendomme benytter ToldSkat markedsværdiprincippet, hvor ejendommens årlige lejeværdi samt en lejefaktor fastsættes. Vurderingen afhænger af ejendommens beliggenhed, anvendelighed til andre formål, vedligeholdelsesstand, alder mv.

Lejeværdien fastsættes på basis af generelle markedspriser for tilsvarende udlejningsejendomme i området. For ejendomme, som anvendes til særlige formål såsom fængsler og kaserner, skønnes værdien ud fra en tænkt alternativ anvendelse til fx kontor, garager, værksted mv.

Den offentlige ejendomsvurdering er således ikke baseret på en konkret besigtigelse af bygningen, men på registrerede og statistiske oplysninger om markedspriser for bygninger til salg og udlejning.

92. Opgørelsen af værdien af bygninger under SES og SFoU er fastsat af private ejendomsrådgivere ved konkret besigtigelse.

For SES opgøres markedsværdien af bygningerne ud fra en samlet vurdering af ejendommens beliggenhed, anvendelsesmuligheder samt vedligeholdelsesstand.

For bygninger under SFoU's område opgøres en genopførelsesværdi, idet der er tale om bygninger, som ikke umiddelbart kan omsættes på et marked, da de er indrettet til specifik anvendelse for lejerer. Værdien tager udgangspunkt i den pris, som SFoU skal betale for at erhverve eller genopføre en tilsvarende bygning i dag. Herfra trækkes et estimeret fradrag for slid og ælde. Værdien efter fradraget reguleres til en markedsmæssig værdi efter aftale med Finansministeriet.

93. Værdiansættelsesprincipperne skal bedst muligt afspejle en ejendoms handelsværdi på et velfungerende marked. Således bliver bygninger, som er svært omsættelige, også værdiansat, så de tilpasses en gennemsnitlig markedsmæssig betragtning.

B. Bygningernes bogførte værdi

94. Da bygninger forringes som følge af slid og ælde, skal der løbende afskrives på denne værdi. Bygninger omfattet af de generelle regler for omkostningsbaserede regnskaber samt forsvarets bygninger afskrives på baggrund af den offentlige ejendomsvurdering fratrullet grundværdien. Bygningerne skal afskrives med 2 % om året, dvs. lineært over 50 år. Desuden fratrækkes yderligere 10 % til almindelige installationer, som afskrives separat.

Hvis en bygning ikke vedligeholdes løbende, må der forventeligt ske et yderligere fald i bygningens værdi end det, som blot fremkommer af tidens gang, men dette vil ikke påvirke afskrivningerne og bygningens bogførte værdi.

95. Ifølge de generelle regler for omkostningsbaserede regnskaber kan en bygnings bogførte værdi forøges, såfremt der er afholdt væsentlige omkostninger, som forlænger levetiden af bygningen. Fx må levetiden vurderes at blive forlænget, såfremt der lægges nyt tag på bygningen. Forbedringer værdiansættes til den pris, det har kostet at gennemføre forbedringen, og afskrives over bygningens økonomiske restlevetid efter forbedringen.

Bygningens værdi nedskrives, hvis der sker en væsentlig og konstaterbar forringelse af bygningen ved en faktisk hændelse, fx ved brand eller anden materiel beskadigelse. Der er visse andre muligheder for nedskrivning ved konkrete forringelser af en bygning, fx i tilfælde af teknisk for-

ældelse eller beslutning om skrotning, men alle nedskrivninger skal kunne dokumenteres, og det skal fremgå af en note i regnskabet, hvorfor de er foretaget.

96. I forbindelse med indførelse af omkostningsbaserede regnskaber er der ikke taget stilling til, om værdien af bygninger omfattet af SEA-ordningen (SES og SFoU) skal reguleres efter tilsvarende principper, som benyttes i det generelle regelsæt for omkostningsbaserede regnskaber. Begrundelsen herfor er, at disse bygninger ikke nødvendigvis mister værdi over tid, såfremt der foregår en hensigtsmæssig vedligeholdelse. Værdien af bygningerne reguleres derimod årligt med pris- og lønreguleringssatsen.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at de statslige bygningers vedligeholdelsesstand, herunder eventuelle efterslæb, ikke vil fremgå af de omkostningsbaserede regnskaber.

Formålet med at indregne bygninger i balancen i statens omkostningsbaserede regnskaber er at vise deres regnskabsmæssige værdi. Bygninger under Kriminalforsorgen og forsvaret værdiansættes ved anvendelse af den offentlige ejendomsvurdering, mens bygninger under SFoU og SES værdiansættes til henholdsvis genopførelsesværdi og markedsværdi af en privat ejendomsrådgiver ved konkret besigtigelse. I alle principperne for værdiansættelse af bygninger indgår vedligeholdelsesstanden som et af flere elementer.

Ifølge de generelle regler for omkostningsbaserede regnskaber afskrives bygningerne jævnt over 50 år uden hensyntagen til deres vedligeholdelsesstand.

Rigsrevisionen, den 30. november 2005

Henrik Otbo

/Hans Andersen